30M

BIBLIOTHÈQUE
20
LÉGISLATURE, QUÉBEC

500 RUE ST-FRANÇOIS-XAVIER • MONTRÉAL, QUÉ. • H2Y 2T6 • TÉLÉPHONE 844-9571

Mémoire sur
le transport en commun
dans la région de Montréal

MÉMOIRE*

SUR

LE TRANSPORT EN COMMUN DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL

PRÉSENTÉ À LA

COMMISSION DES TRANSPORTS

PAR

LA CHAMBRE DE COMMERCE DU QUÉBEC

1er octobre 1982

*Le mémoire présenté à la Commission des Transports reprend le texte d'une lettre expédiée en même temps au ministre des Transports.

Le 1er octobre 1982

Monsieur Michel Clair
Ministre des Transports
Gouvernement du Québec
Québec

OBJET: LE LIVRE BLANC SUR LE TRANSPORT EN COMMUN DANS LA REGION DE MONTREAL

Monsieur le Ministre,

La Chambre de commerce de Québec a trouvé fort intéressant le Livre blanc publié par votre ministère sur le transport en commun dans la région de Montréal (Le transport en commun, un choix régional. Proposition gouvernementale concernant l'organisation et le financement du transport en commun dans la région de Montréal, gouvernement du Québec, deuxième trimestre 1982). Les renscignements qu'il contient seront très utiles dans le débat public sur cette question. Nous tenons d'abord à vous féliciter pour cette heureuse initiative.

Dans un domaine comme celui du transport des personnes à Montréal, les intérêts sont variés et souvent conflictuels. Toute décision de répartition des ressources dans ce domaine implique des arbitrages complexes qui doivent être réalisés dans l'intérêt général. C'est justement afin de défendre l'intérêt général des Québécois que la Chambre de commerce du Québec intervient dans ce dossier. En plus des 2 900 entreprises qui y adhèrent directement, la Chambre de commerce du Québec regroupe plus de 200 chambres de commerce locales comptant quelque 39 800 membres partout au Québec.

Nous aimerions plus particulièrement attirer votre attention sur quelques aspects économiques de la question qui semblent avoir été négligés jusqu'à maintenant.

A. - Les objectifs visés par la réforme proposée

La réforme proposée par le Livre blanc vise trois grands types d'objectif. Il y a d'abord l'objectif de raffermir la responsabilité des collectivités locales dans le transport en commun. Avec cet objectif de décentralisation, nous ne pouvons qu'être d'accord, bien que les moyens proposés sont sans doute discutables -- mais là-dessus, nous laisserons se prononcer nos membres directement intéressés (comme la Chambre de commerce du district de Montréal et le Montreal Board of Trade). Nous aimerions plutôt ici discuter des autres objectifs de la réforme, qui n'ont pas toujours été distingués avec clarté.

1° Les objectifs d'efficacité économique

Le grand objectif d'efficacité économique énoncé par le Livre blanc est celui de la vérité des prix: "... de façon à ce que l'usager contribue proportionnellement au bénéfice reçu, tout en assurant aux exploitants des revenus davantage liés aux coûts occasionnés" (p.3). C'est dans cette perspective que le Livre blanc s'oppose au fait que le transport en commun à Montréal est devenu un service "qui, bien qu'exclusif à cette région, est financé principalement par l'ensemble des contribuables du Québec" (p. 23) -- i.e. dans une proportion de 42%. Les usagers individuels ne paient directement que 32% du coût du transport en commun dans la région de Montréal (la part des municipalités est de 24%), et la vérité des prix exige de relever cette proportion.

La Chambre de commerce du Québec approuve ces objectifs d'efficacité économique, vérité des prix et autres objectifs subsidiaires, et félicite le gouvernement d'en avoir fait mention. De même, la Chambre approuve les recommandations techniques qui vont dans ce sens.

2° Les objectifs redistributifs

Malheureusement, il s'est glissé parmi les visées du gouvernement des objectifs d'un tout autre ordre et qui ne sont pas toujours bien distingués des premiers. Il s'agit d'objectifs de redistribution, en faveur des utilisateurs du transport en commun, de ressources soutirées aux utilisateurs du transport individuel. Car c'est bien à cela que correspond le désir exprimé par le Livre blanc de "privilégier les transports collectifs" (p. 1) et de leur accorder "la priorité" (p. 40).

Nous suggérons respectueusement que ce préjugé contre le transport individuel est souvent sans fondement rationnel. D'une part, si le Livre blanc parle souvent des avantages du transport en commun, jamais il ne laisse entrevoir que ce mode de transport comporte aussi des coûts (inflexibilité, inconfort, incertitude en cas de conflit de travail...) et que, inversement, le transport individuel comporte beaucoup d'avantages: flexibilité, indépendance, certitude, etc. Et c'est bien parce que le transport individuel comporte des avantages que les gens continuent de l'utiliser massivement: en 1980, 63% des déplacements quotidiens dans la région métropolitaine se sont faits en automobile.

On invoque souvent contre le transport en automobile l'argument du "coût social": l'individu qui utilise son automobile, dit-on, impose à la société des coûts qu'il n'a pas à défrayer lui-même (on parle alors de divergence entre le coût privé et le coût social). Il faut distinguer ici deux sorte de coûts: 1° les coûts directs reliés à l'utilisation des voies de circulation et autres équipements routiers par l'automobiliste; 2° les coûts indirects de congestion qu'il impose aux autres usagers des voies de circulation. Le premier genre de coût ne pose pas réellement un problème de coût social puisqu'on peut faire payer par l'automobiliste les coûts d'équipement et de fonctionnement du réseau routier au moyen de péages routiers et de taxes sur l'essence (par exemple).

Le deuxième problème -- les coûts indirects de congestion que l'automobiliste impose aux autres usagers des voies de circulation -- est véritablement de l'ordre d'un coût social. Aux yeux de plusieurs économistes, cela justifierait d'imposer aux automobilistes des taxes ou pénalités particulières afin de les inciter à tenir compte de ce coût social qu'ils imposent à tous. Cependant, cet argument s'applique aussi à certains modes de transport en commun: par exemple, les voies réservées aux autobus ou les règlements de la circulation leur accordant la priorité imposent des coûts aux automobilistes -- en termes de congestion, pertes de temps, risques accrus, etc. Or, l'approche du gouvernement ignore les coûts que le transport en commun imposent à la circulation automobile: elle ne tient compte que des coûts inverses. Ce genre de préjugé favorable aux transports en commun vise à faire payer par l'automobiliste tous les coûts sociaux du transport individuel et collectif.

Ce préjugé sans fondement économique contre les usagers du transport individuel nous apparaît n'être justement qu'un préjugé.

3° Les objectifs de planification

La démarche du gouvernement repose aussi sur des objectifs de planification et de contrôle: "aménager l'espace urbain", "freiner l'étalement urbain" et "encourager la concentration sur l'île de Montréal" constituent des leitmotivs qui reviennent souvent sous la plume des rédacteurs du Livre blanc.

On peut se demander de quel chapeau ces objectifs sont sortis. Car les chiffres mêmes du Livre blanc indiquent que les gens préfèrent en général le transport individuel: "Par ailleurs, l'utilisation du transport en commun, par rapport à l'ensemble des déplacements, a subi une baisse relative, entre 1970 et 1980 (de 43% à 37%)..." (p. 14) Il semble donc que les choix individuels des gens montrent leur préférence pour le transport individuel dans plusieurs cas. On réplique parfois à cela que la plus grande utilisation de l'automobile a été causée par une plus grande offre d'équipements routiers, alors que l'offre du transport en commun n'a pas suivi la demande. Le problème avec cet argument est qu'il n'explique pas pourquoi les pouvoirs publics auraient si mal répondu à la demande de transport en commun alors qu'ils auraient d'autre part réussi à précéder la demande de voies de circulation routières!

Une étude commanditée par le Ministère des Transports rappelle que la demande de transport en commun ne s'accroît pratiquement pas et même diminue quand le revenu des gens augmente -- i.e. l'élasticité-revenu de la demande est proche de zéro ou inférieure à zéro (cf. Jean-Luc Migué, Gérard Bélanger et Michel Boucher, Le prix du transport au Québec, Editeur officiel du Québec, 1978, p. 147-148). Cette étude contient plusieurs données sur la diminution relative de l'utilisation du transport en commun partout au Canada. Elle montre que l'élasticité croisée de la demande de transport automobile par rapport aux prix du transport collectif est très faible, ce qui signifie qu'il faudrait diminuer de beaucoup les prix du transport en commun pour obtenir une diversion sensible du transport automobile vers le transport en commun (p. 152). Cette étude indique aussi qu'"il en coûte quotidiennement près de 10% plus cher pour emprunter l'autobus que la voiture personnelle" pour se rendre à son travail à Montréal (p. 165), comme quoi les choix individuels sont rationnels. On se demande pourquoi le Livre blanc du Ministère des Transports non seulement ne tient aucun compte des résultats de cette importante étude réalisée pour lui par trois professeurs prestigieux de l'Ecole nationale d'administration publique, mais encore n'en fait même pas mention.

Quant à l'argument voulant que la priorité accordée au transport en commun vise à favoriser les gens qui n'ont pas les moyens d'acheter une automobile, il est plutôt faible. D'une part, on oublie que 69,7% des ménages de la région métropolitaine de Montréal sont propriétaires d'une ou de plusieurs automobiles (15,1% ont deux automobiles ou plus). D'autre part, il y d'autres moyens plus efficaces que le transport en commun pour redistribuer le revenu en faveur des pauvres.

Au fond, le problème est de savoir si les politiques de transport du gouvernement tenteront de satisfaire les préférences et les choix individuels ou si elles doivent plutôt tenter de les renverser. Le gouvernement doit-il satisfaire les demandes des gens ou les conditionner? Malheureusement, le Livre blanc opte pour l'approche des planificateurs, qui veut que l'Etat décide ce qui est bon pour chacun au lieu de satisfaire les demandes autonomes exprimées par le marché: "Il y a donc tout lieu de croire, écrit le Livre blanc, que la pression pour la construction d'autoroutes, observée dans le passé, pourrait persister si rien n'est fait pour renverser la tendance à une plus grande utilisation de l'automobile." (p. 16)

La Chambre de commerce du Québec tient à manifester son désaccord avec cette approche. Si le gouvernement à un rôle à jouer dans le domaine du transport, c'est dans la mesure où il satisfait mieux que le marché la demande réelle des gens. Et si les gens sont prêts à payer pour des autoroutes davantage que pour des transports en commun, les pouvoirs publics doivent orienter leur offre de services en fonction de ces demandes plutôt qu'en fonction de besoins abstraits définis par des fonctionnaires.

B. - Le cadre institutionnel et financier

Ayant distingué les objectifs économiques louables du Livre blanc de ses autres objectifs discutables, nous sommes maintenant en mesure d'aborder certaines des réformes du cadre institutionnel et financier du transport en commun que propose le Livre blanc.

Il faut d'abord se demander dans quelle mesure la réforme proposée satisfait réellement les objectifs d'efficacité économique du transport en commun.

1. La question de la concurrence

Une question qui ne reçoit pas dans le Livre blanc l'attention qu'elle mérite est celle de la concurrence. D'une

part, si le Livre blanc favorise l'octroi de certains contrats de service à des transporteurs privés (ou publics) par les communautés locales, il est loin d'insister assez sur l'efficacité de sous-traiter des services gouvernementaux à l'entreprise privée. Il ne fait pas de doute que plusieurs services de transport en commun présentement offerts par des transporteurs publics pourraient l'être plus efficacement et de manière plus concurrentielle par des entreprises privées, et on doit reprocher au Livre blanc de n'avoir pas étudié cette possibilité sérieusement.

D'autre part, le Livre blanc tombe dans le vieux piège de la centralisation en supposant qu'une intégration complète et non concurrentielle des transports en commun produira une efficacité plus grande que la concurrence entre différents modes de transport: "le manque d'intégration des services et la concurrence entre les modes (...) ne conduisent pas à une utilisation optimale des réseaux", déclare le Livre blanc (p. 1). Or, il nous apparaît qu'à défaut d'une concurrence plus vive entre différents transporteurs privés, il faudrait à tout le moins préserver la concurrence entre divers modes de transport, premièrement afin d'assurer un choix à l'usager; deuxièmement, afin de fournir des critères de comparaison et d'efficacité; et troisièmement, afin de protéger l'usager contre les grèves et autres arrêts de service qui peuvent affecter un mode de transport.

2. La vérité des prix

Au niveau du financement du transport en commun, le Livre blanc propose des solutions pratiques qui, malheureusement, tiennent peu compte de l'objectif d'efficacité économique.

En fait on s'étonne que les formules de financement proposées n'accroîtront que de 31,9% actuellement à 33,6% en 1985 la part des usagers dans le financement du transport en commun dans la région de Montréal (cf. Livre blanc, p. 68 et 70). Autrement dit, avec le nouveau régime proposé, les usagers ne financeront pas réellement davantage du service qu'ils utilisent; l'objectif de la vérité des prix semble avoir été oublié dans les formules proposées.

En fait, on s'aperçoit que la réforme proposée aurait comme effet principal de transférer du gouvernement du Québec à des non-usagers une partie importante du fardeau financier du transport en commun. La part des usagers augmente mais de manière presque imperceptible, et la part des municipalités

diminue légèrement. Il nous semble pour le moins étrange qu'une réforme dont l'un des objectifs officiels était l'efficacité économique et la vérité des prix se traduise par des propositions financières dont l'effet principal consiste à libérer le gouvernement du Québec d'une partie du fardeau financier qui est reportée sur les épaules de certains non-usagers!

3. Les entreprises

Heureusement que le Livre blanc, après l'avoir considérée, rejette l'hypothèse d'une taxe sur la masse salariale pour financer la contribution dite régionale dans le transport en commun. En effet, l'argument selon lequel il faut faire payer les entreprises puisqu'elles profitente indirectement du transport en commun est économiquement indéfendable. S'il était vrai, en effet, qu'une entreprise profite du transport en commun de ses employés (par rapport à d'autres modes de transport), il faut croire qu'elle en subventionnerait volontairement l'usage par ses employés. (Il est vrai que cette dépense ne serait pas reconnue comme une dépense ordinaire d'exploitation par le fisc, qui la comptabiliserait dans le revenu des employés comme un avantage social, mais il s'agit là d'une contrainte fiscale que le gouvernement n'aurait qu'à abolir.) Si les entreprises ne subventionnent pas le transport en commun de leurs employés, il faut croire qu'elles n'en profitent pas davantage qu'elles ne profitent des autres modes de transport -- de la même manière qu'on ne peut pas dire que les entreprise doivent subventionner les épiceries ou les boutiques de vêtement parce qu'elles profiteraient de la manière dont leurs employés se nourrissent ou s'habillent!

Il semble donc qu'il n'y ait aucune logique économique dans l'idée de forcer les entreprises à subventionner le transport en commun davantage qu'il n'y en aurait à les forcer de subventionner l'alimentation, l'habillement, ou le logement de leurs employés.

4. Les non-usagers

Si les automobilistes imposent au transport en commun des coûts de congestion sur la voie publique, l'inverse aussi est vrai, et toute répartition des coûts imposés à l'un par l'autre devrait en tenir compte. Par exemple, les usagers du transports en commun devraient rembourser les automobilistes pour les coûts de congestion causée par les voies réservées sur le pont Champlain, autant que les automobilistes devraient subventionner le transport en commun pour les coûts qu'ils imposent aux usagers de celui-ci. Pour être rationelle, toute taxe ou tarification

visant à faire payer les coûts sociaux imposés par l'un et par l'autre mode de transport devrait être fondée sur une étude coûts-avantages du genre de celles esquissées par le Rapport Migué.

Par conséquent, la justification de la taxe sur l'essence et de la taxe sur le stationnement proposées par le Livre blanc nous semble inexistante. D'ailleurs, on peut se demander comment le gouvernement réussirait, pour subventionner le transport en commun, à tout simplement détourner $25 millions de la taxe prélevée sur l'essence, puisque présumément ces $25 millions sont déjà utilisés à d'autres fins et qu'il faudrait savoir où et comment le gouvernement les récupérera ailleurs.

Bien sûr, s'il s'agit d'utiliser des outils comme la taxe sur l'essence ou des péages routiers afin de faire payer par les aubomobilistes le vrai coût qu'ils imposent aux contribuables <u>en utilisant eux-mêmes les équipements routiers</u>, il est difficile de trouver des arguments économiques à l'encontre d'une telle vérité des prix. C'est d'ailleurs une option officielle de la [illegible] que "chaque mode de transport devrait, autant que possible, s'autofinancer et assumer le coût réel des services publics qu'il utilise" (Chambre de commerce du Québec, <u>Politiques d'action 1982</u>, p. 80). Le problème est cependant différent dans le cas d'une taxe sur le stationnement qui, n'étant pas directement reliée à l'utilisation du réseau routier (en effet, un usager du stationnement au centre-ville peut ne voyager que quelques kilomètres par jour pour se rendre à son travail), demeure inefficace.

C. - <u>Conclusion et recommandations</u>

La Chambre de commerce du Québec félicite le gouvernement pour l'heureuse initiative qu'il a eue en publiant son Livre blanc sur le transport en commun dans la région de Montréal. Cependant, la Chambre croit que les rédacteurs du rapport auraient mieux contribué à un débat public éclairé s'ils avaient bien distingué les objectifs visés, s'ils s'étaient assurés de la comptabilité de ceux-ci, si les moyens proposés avaient été compatibles avec l'ensemble des objectifs mis de l'avant et, enfin, s'ils avaient tenu compte de l'importante étude réalisé récemment par le Ministère des Transports (Rapport Migué).

La première recommandation de la Chambre est que <u>la réforme du transport en commun dans la région de Montréal vise avant tout des objectifs d'efficacité économique et que les</u>

objectifs redistributifs du gouvernement soient satisfaits, s'il y a lieu, par d'autres politiques générales de redistribution du revenu.

La deuxième recommandation que la Chambre vous soumet respectueusement est que les objectifs planificateurs soient abandonnés et qu'il soit clairement établi que le rôle de l'Etat dans le transport en commun est de satisfaire la demande réelle (c'est-à-dire à des prix vrais) des usagers, plutôt que de leur dicter comment ils doivent voyager.

La Chambre partage l'objectif exprimé par le Livre blanc de faire payer davantage les usagers du transport en commun. Mais la Chambre prend cet objectif au sérieux et elle croit que les usagers devraient réellement payer pour les coûts qu'ils imposent à toute la communauté en utilisant des services de transport en commun fort coûteux. La Chambre recommande donc qu'un plan soit établi pour que la part des usagers dans le financement du trasport en commun augmente graduellement au cours des quelques années qui viennent, l'objectif étant évidemment que, privément ou via les municipalités, les usagers paient la plus grande part possible de ce service. Il est certain en tout cas qu'une réforme qui aurait comme seul résultat d'augmenter de 32% à 34% la part des usagers n'aurait de réforme que le nom.

La Chambre se réjouit que le gouvernement semble avoir abandonné l'idée d'imposer aux entreprises (qui ne sont que des intermédiaires dans le processus de la production) une autre taxe sur la masse salariale dont la justification économique est tout à fait inexistante. La quatrième recommandation de la Chambre est donc à l'effet que des groupes particuliers de non-usagers (y compris les automobilistes et les entreprises) ne soient pas forcés de subventionner un service qu'ils n'utilisent pas eux-mêmes.

Cinquièmement, la Chambre de commerce du Québec propose que toute nouvelle politique dans le domaine du transport en commun soit soumise à des études coûts-avantages, et que le ministère tienne compte des conclusions du Rapport Migué qu'il a lui-même commandité.

La Chambre recommande enfin que toute réforme du transport en commun favorise, partout où c'est possible, la concurrence et la présence de l'entreprise privée dans cette industrie.

Nous vous prions, Monsieur le ministre, d'agréer l'expression de nos sentiments distingués.

Le président,

Jean-Paul Lambert

objectifs redistributifs du gouvernement soient satisfaits, s'il y a lieu, par d'autres politiques générales de redistribution du revenu.

La deuxième recommandation que la Chambre vous soumet respectueusement est que les objectifs planificateurs soient abandonnés et qu'il soit clairement établi que le rôle de l'Etat dans le transport en commun est de satisfaire la demande réelle (c'est-à-dire à des prix vrais) des usagers, plutôt que de leur dicter comment ils doivent voyager.

La Chambre partage l'objectif exprimé par le Livre blanc de faire payer davantage les usagers du transport en commun. Mais la Chambre prend cet objectif au sérieux et elle croit que les usagers devraient réellement payer pour les coûts qu'ils imposent à toute la communauté en utilisant des services de transport en commun fort coûteux. La Chambre recommande donc qu'un plan soit établi pour que la part des usagers dans le financement du trasport en commun augmente graduellement au cours des quelques années qui viennent, l'objectif étant évidemment que, privément ou via les municipalités, les usagers paient la plus grande part possible de ce service. Il est certain en tout cas qu'une réforme qui aurait comme seul résultat d'augmenter de 32% à 34% la part des usagers n'aurait de réforme que le nom.

La Chambre se réjouit que le gouvernement semble avoir abandonné l'idée d'imposer aux entreprises (qui ne sont que des intermédiaires dans le processus de la production) une autre taxe sur la masse salariale dont la justification économique est tout à fait inexistante. La quatrième recommandation de la Chambre est donc à l'effet que des groupes particuliers de non-usagers (y compris les automobilistes et les entreprises) ne soient pas forcés de subventionner un service qu'ils n'utilisent pas eux-mêmes.

Cinquièmement, la Chambre de commerce du Québec propose que toute nouvelle politique dans le domaine du transport en commun soit soumise à des études coûts-avantages, et que le ministère tienne compte des conclusions du Rapport Migué qu'il a lui-même commandité.

La Chambre recommande enfin que toute réforme du transport en commun favorise, partout où c'est possible, la concurrence et la présence de l'entreprise privée dans cette industrie.

Nous vous prions, Monsieur le ministre, d'agréer l'expression de nos sentiments distingués.

Le président,

Jean-Paul Lambert

POOR

QUALITY

ORIGINAL